Tuesday, December 7, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Supplementary Estimates "A" 2004-2005, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 16, 2004, examined the said estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

DONALD H. OLIVER

*Chairman*

Le mardi 7 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses « A » 2004-2005, a, conformément à l'ordre de renvoi du 16 novembre 2004, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

## REPORT ON THE *SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 2004-2005*

### INTRODUCTION

The Senate Standing Committee on National Finance, to which were referred the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* has, in obedience to the Order of Reference of 16 November 2004, examined the said estimates and herewith presents its report.

The Committee held two meetings to review these supplementary estimates. On 23 November 2004, officials of the Treasury Board Secretariat, Mr. Mike Joyce (Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies) and Ms. Laura Danagher (Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate) appeared as witnesses and provided explanations on the structure and content of these supplementary estimates. On 30 November 2004, the Honourable Reg Alcock, President of the Treasury Board, explained further the changes to the government's spending plans contained in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*.

The *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* are the first of a set of supplementary estimates that will be issued in this fiscal year ending on 31 March 2005. Unless otherwise stated, all page references are from the document entitled *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*.

### OVERVIEW

The Committee was pleased to see that a number of changes to the format of the supplementary estimates have been introduced with the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* to provide greater transparency and consistency of information in all Estimates documents. The principal changes in the format are:

- A ministry summary table preceding each ministry;
- An explanation of the gross funding requirements; and
- An explanation of funds available to offset new spending requirements.

## RAPPORT SUR LE BUDGET *SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (A) 2004-2005*

### INTRODUCTION

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* a été renvoyé en conformité de l'ordre de renvoi du 4 novembre 2004, a examiné le document et présente maintenant son rapport.

Le Comité a consacré deux réunions à l'examen du budget supplémentaire. Le 23 novembre 2004, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Mike Joyce (secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses) et Mme Laura Danagher (directrice exécutive, Division des opérations et prévisions de dépenses), lui ont fourni des explications sur la structure et le contenu du budget supplémentaire. Le 30 novembre 2004, l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, lui a expliqué les changements apportés aux prévisions de dépenses du gouvernement dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* est le premier de l'exercice finissant le 31 mars 2005. À moins d'indication contraire, les numéros de page renvoient au document intitulé *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*.

### APERÇU

Le Comité se réjouit des changements qui ont été apportés à la présentation du budget supplémentaire en vue d'accroître la transparence et la cohérence de l'information dans tous les documents du budget des dépenses. Voici les principales caractéristiques de la nouvelle présentation :

- un tableau sommaire ministériel avant la section concernant le ministère;
- une explication des besoins bruts en financement;
- une description des fonds disponibles pour compenser les nouvelles dépenses prévues.

The introduction and summary tables have also been enhanced with the addition of:

- A reconciliation of planned spending to total Estimates to date;
- An overview of the major items being requested in these supplementary estimates;
- A standard object of expenditure summary;
- A summary of horizontal initiatives;
- A summary of one dollar items included in these supplementary estimates; and
- A summary of changes reflected in these supplementary estimates since the tabling of the Main Estimates.

Two useful tables provided in the supplementary estimates documents are reproduced below. Together, they summarize the changes proposed by the *Supplementary Estimates (A), 2004-05*.

Table 1 reveals that total budgetary expenditures will increase from $183.5 billion reported in the Main Estimates to $186.2 billion as a result of a net $2.7 billion of new appropriations requested in the *Supplementary Estimates (A), 2004-05*.

**TABLE 1**
**Budgetary Expenditures 2004-2005**
**(in Billions of Dollars)**

| Budget—March 2004 | | | 183.3 |
|---|---|---|---|
| Estimates to Date | | | |
| - 2004-2005 Main Estimates | 183.5 | | |
| - Supplementary Estimates (A), 2004-2005 | 2.7 | 186.2 | |
| | | | |
| Adjustments | | | |
| - Expenditures charged to prior years | (2.8) | | |
| - Impact of accrual accounting | (1.4) | | |
| - Other adjustments | 1.3 | (2.9) | 183.3 |

Source: *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, p. 8.

The majority of the expenditures (63.9%) listed in Table 2 are made up of statutory expenditures, that is, spending that does not require a vote. However, all of the increases requested through supplementary estimates require parliamentary approval. The *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* seek Parliament's approval to spend $2.9 billion in voted expenditures. This represents a 1.56% increase over the 2004-2005 Main Estimates tabled in February 2004. The $2.9 billion amount is offset by a $0.2 billion decrease in projected statutory spending from amounts forecasted in the 2004-2005 Main Estimates. Thus, the net requirements for the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* total $2.7 billion.

L'introduction et les tableaux sommaires ont également été améliorés grâce à l'ajout d' :

- un bilan des dépenses prévues qui établit un rapprochement avec le total des budgets des dépenses à ce jour;
- un sommaire des principaux postes demandés;
- un sommaire des dépenses par article courant;
- un sommaire des initiatives horizontales;
- un sommaire des postes de 1 $;
- un sommaire des changements apportés depuis le dépôt du Budget principal des dépenses.

Deux tableaux du budget supplémentaire résument bien les changements proposés par le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*. Aussi sont-ils reproduits ci-dessous.

Le tableau 1 révèle que les dépenses budgétaires passeront des 183,5 milliards déclarés dans le budget principal à 186,2 milliards du fait de nouvelles affectations nettes de 2,7 milliards déclarées dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*.

**TABLEAU 1**
**Dépenses Budgétaires 2004-2005**
**(en milliards de dollars)**

| Budget-mars 2004 | | | 183,3 |
|---|---|---|---|
| Budget des dépenses jusqu'à ce jour | | | |
| - Budget principal 2004-2005 | 183,5 | | |
| - Budget supplémentaire (A) 2004-2005 | 2,7 | 186,2 | |
| | | | |
| Rajustements | | | |
| - Dépenses imputées à des exercices antérieurs | (2,8) | | |
| - Effet du passage à la comptabilité d'exercice intégrale | (1,4) | | |
| - Autres rajustements | 1,3 | (2,9) | 183,3 |

Source : *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, p. 8.

La plupart des dépenses (63,9 p. 100) énumérées au tableau 2 sont des dépenses législatives, c'est-à-dire des dépenses qui n'ont pas a être mises aux voix. Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* vise à faire approuver par le Parlement des dépenses votées de 2,9 milliards, soit une hausse de 1,56 p. 100 par rapport au budget principal déposé en février 2004. Le montant de 2,9 milliards est réduit d'une diminution de 0,2 milliard en prévisions de dépenses législatives par rapport au budget principal 2004-2005. Par conséquent, les besoins nets du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* totalisent 2,7 milliards de dollars.

105-03832/

TABLE 2
Estimates To Date For 2004-2005
(in Thousands of Dollars)

| | TO BE VOTED | STATUTORY | TOTAL |
|---|---|---|---|
| **Main Estimates** | | | |
| Budgetary | 65,252,204 | 118,302,991 | 183,555,195 |
| Non-Budgetary | 78,278 | 2,686,841 | 2,765,119 |
| | 65,330,482 | 120,989,832 | 186,320,314 |
| **Supplementary Estimates (A)** | | | |
| Budgetary | 2,891,097 | (232,574) | 2,658,523 |
| Non-Budgetary | — | — | — |
| | 2,891,097 | (232,574) | 2,658,523 |
| **Total Estimates To Date** | | | |
| Budgetary | 68,143,302 | 118,070,417 | 186,213,719 |
| Non-Budgetary | 78,278 | 2,686,841 | 2,765,119 |
| | **68,221,580** | **120,757,258** | **188,978,838** |

Source: *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, pp. 28-29.

## MAJOR ITEMS IN THE *SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 2004-2005*

Pages 9 and 10 of the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* contain an explanation of the major items included in these supplementary estimates. The following is a partial list.

**A. Items Affecting More Than One Organization for Which Parliamentary Approval Is Sought**

- $1,011 million in funds being carried forward from 2003-2004. This is an approved budget management practice that provides departments with some flexibility to manage and/or implement initiatives over a multi-year planning horizon — all eligible departments and agencies;
- $158 million in compensation adjustments to departments and agencies for recently negotiated collective agreements, up to 31 July 2004 — all eligible departments and agencies;
- $132 million for Public Security Initiatives (e.g., Marine Security, Smart Border Initiative, National Security Policy) — 8 departments and agencies;
- $131 million for initiatives to support the implementation of a common electronic infrastructure and multi-channel service delivery strategy (Government-on-Line) — 13 departments and agencies; and
- $109 million to foster social and economic advancement through the support of research, knowledge dissemination and the commercialization of initiatives — 3 agencies.

TABLEAU 2
Budgets des dépenses à ce jour pour 2004-2005
(en milliards de dollars)

| | À VOTER | LÉGISLATIFS | TOTAL |
|---|---|---|---|
| **Budget principal des dépenses** | | | |
| Budgétaires | 65 252 204 | 118 302 991 | 183 555 195 |
| Non budgétaires | 78 278 | 2 686 841 | 2 765 119 |
| | 65 330 482 | 120 989 832 | 186 320 314 |
| **Budget supplémentaire des dépenses (A)** | | | |
| Budgétaires | 2 891 097 | (232 574) | 2 658 523 |
| Non budgétaires | — | — | — |
| | 2 891 097 | (232 574) | 2 658 523 |
| **Total — Budgets des dépenses à ce jour** | | | |
| Budgétaires | 68 143 302 | 118 070 417 | 186 213 719 |
| Non budgétaires | 78 278 | 2 686 841 | 2 765 119 |
| | **68 221 580** | **120 757 258** | **188 978 838** |

Source : *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, pp. 30-31.

## PRINCIPAUX POSTES DU *BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (A) 2004-2005*

Les pages 9 et 10 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* contiennent une explication des principaux postes budgétaires. En voici une liste partielle.

**A. Postes touchant plus d'une organisation qu'il faut faire approuver par le Parlement**

- un montant de 1 011 millions est reporté depuis l'exercice 2003-2004. Il s'agit d'une pratique de gestion budgétaire approuvée qui procure aux ministères une certaine souplesse en vue de gérer ou de mettre en oeuvre des initiatives sur un horizon de planification de plusieurs années — tous les ministères et les organismes admissibles;
- un montant de 158 millions pour ajuster la rémunération au sein des ministères et des organismes en vertu de conventions collectives négociées récemment, jusqu'au 31 juillet 2004 inclusivement — tous les ministères et les organismes admissibles;
- un montant de 132 millions pour des initiatives de sécurité publique (sécurité maritime, Initiative de la frontière intelligente, Politique sur la sécurité nationale, etc.) — 8 ministères et organismes;
- un montant de 131 millions pour appuyer la mise en oeuvre d'une infrastructure électronique commune et d'une stratégie de prestation de services multimodes (Gouvernement en direct) — 13 ministères et organismes;
- un montant de 109 millions pour stimuler le progrès social et économique en appuyant la recherche, la diffusion du savoir et la commercialisation des initiatives — 3 organismes.

**B. Items Affecting a Single Organization for Which Parliamentary Approval Is Sought**

- $189 million for additional costs related to the Canadian Forces deployment in Afghanistan — National Defence;
- $162 million for international assistance in Haiti and Afghanistan, as well as to meet commitments related to combating malnutrition and disease — Canadian International Development Agency; and
- $92 million for three new UN peacekeeping operations in Burundi, Sudan and Haiti and for the increased costs of existing operations in the Democratic Republic of the Congo, in Ethiopia, in Eritrea, in Liberia and in Côte d'Ivoire — Foreign Affairs and International Trade (Foreign Affairs).

**C. Statutory Items Increases**

- $304 million increase for activities to mitigate the impact of the Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) crisis — Agriculture and Agri-Food, Canadian Food Inspection Agency, Health;
- $928 million increase in payments under the Transitional Industry Support Program, a program to assist the agricultural industry in its transition to new business risk management programming under the Agricultural Policy Framework — Agriculture and Agri-Food.

**D. Statutory Items Decreases**

- $800 million largely due to a decrease in expected public debt charges relating to lower than forecast interest rates — Finance; and
- $762 million relating to a revised forecast of transfer payments to provincial governments — Finance.

The overall decreases in all statutory items total $1.6 billion and the total increases in statutory items equal $1.4 billion, resulting in a net decrease of $0.2 billion in planned statutory expenditures. The specific details are included in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*.

The *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* provides estimates of the spending requirements for all departments and agencies of the federal government. As usual, Senators showed interest in both the general spending plans and specific items in these new estimates.

**B. Postes touchant une seule organisation qu'il faut faire approuver par le Parlement**

- un montant de 189 millions pour des coûts additionnels liés au déploiement des Forces canadiennes en Afghanistan — Défense nationale;
- un montant de 162 millions pour l'aide internationale en Haïti et en Afghanistan et pour donner suite à l'engagement de lutter contre la malnutrition et la maladie — Agence canadienne de développement international;
- un montant de 92 millions pour trois nouvelles missions de maintien de la paix au Burundi, au Soudan et en Haïti, et pour couvrir les coûts supplémentaires liés à des opérations en cours en République démocratique du Congo, en Éthiopie, en Érythrée, au Liberia et en Côte d'Ivoire — Affaires étrangères et Commerce international (Affaires étrangères).

**C. Augmentations de dépenses législatives**

- un montant de 304 millions pour des activités conçues pour atténuer l'impact de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) — Agence canadienne d'inspection des aliments, Agriculture et Agroalimentaire, Santé;
- une somme de 928 millions pour des paiements dans le cadre du Programme transitoire de soutien à l'industrie, qui aide l'industrie agricole à faire la transition vers de nouveaux programmes de gestion des risques en entreprise en vertu du nouveau Cadre stratégique pour l'agriculture — Agriculture et Agroalimentaire.

**D. Diminutions de dépenses législatives**

- un montant de 800 millions principalement attribuable à la baisse prévue des frais de la dette publique en raison de taux d'intérêt plus bas qu'anticipé — Finances;
- un montant de 762 millions se rapportant à de nouvelles prévisions des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux— Finances.

Les diminutions de dépenses législatives totalisent 1,6 milliard et les augmentations de dépenses législatives 1,4 milliard, soit une baisse nette de 0,2 milliard des prévisions de dépenses législatives. Les détails figurent dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* offre une estimation des prévisions de dépenses de tous les ministères et les organismes du gouvernement fédéral. Comme de coutume, les sénateurs se sont intéressés à la fois aux plans de dépense généraux et à certains postes particuliers.

## SUMMARY OF HEARINGS

### A. Format Changes to the Estimates

In past reviews of the Estimates documents by the Committee, Senators expressed concerns about the presentation and format of these documents. Specifically, they wanted to see, within the Part II of the Estimates, more information on what the figures represent in terms of activity or programs. While there are numerous figures, Senators felt that there was not enough information to enable Parliamentarians to understand the reasons for new appropriations. During previous hearings, officials from the Treasury Board Secretariat agreed that some of the information provided in the supplementary estimates was rather cryptic. At those earlier hearings, they assured the Committee that efforts were under way to improve the reporting process. Mr. Joyce drew the Committee's attention to some of the format changes introduced in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, which include new summary tables and more detailed information. Specifically, he noted that:

- The "Summary of Changes to Voted Appropriations" tables are much more detailed and now contain information on new spending, the 2003 government-wide reallocation initiative, the net amount of spending authority being requested, and other information such as how offsets are being used;
- The "Ministry Summary" section now provides information on transfers between votes and transfers between organizations due to restructuring, as well as details of information on new appropriations; and
- The departmental tables were revised so that gross requirements and the amounts of authorities available for each individual organization are now displayed on each organization's table.

Mr. Joyce described this last change as "probably the most fundamental change that is being introduced in these supplementary estimates." He noted that it had been a long-standing practice to maximize the use of existing spending authority when requesting supplementary spending authority from Parliament. This meant that in the past, when existing spending authorities were no longer needed, they simply were used to offset departmental requests for new spending authorities, but they were not displayed in supplementary estimates. This raised concerns regarding a lack of transparency in reporting to Parliament. The new format addresses this issue by making this practice quite clear.

## RÉSUMÉ DES AUDIENCES

### A. Changements de présentation

Lors de leurs examens antérieurs du budget des dépenses, les membres du Comité ont trouvé à redire à la présentation des documents. Ils souhaitaient en particulier obtenir, dans la Partie II, plus d'information sur ce que les chiffres représentent en termes d'activités ou de programmes. Les chiffres abondent, mais ils estimaient ne pas disposer d'assez d'information pour comprendre les raisons des nouvelles affectations de crédits. Pendant des audiences antérieures, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont convenu que l'information contenue dans le budget supplémentaire était plutôt énigmatique. Ils ont alors assuré au Comité que des efforts étaient en cours pour améliorer le processus de communication des données. M. Joyce a porté à l'attention du Comité certains des changements de présentation intervenus dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, dont de nouveaux tableaux récapitulatifs et une information plus détaillée. Il a noté en particulier que :

- les tableaux du « Sommaire des modifications apportées aux crédits votés » sont beaucoup plus détaillés et offrent désormais de l'information sur les nouvelles dépenses, l'Initiative de réaffectation des fonds de 2003, le montant net des autorisations de dépenser demandées et l'usage qui est fait des sommes compensatoires;
- le « Sommaire du ministère » offre désormais de l'information sur les virements opérés entre crédits et entre organismes pour cause de restructuration et des détails sur les suppléments demandés;
- les tableaux des ministères ont été révisés de manière à indiquer les besoins bruts et les autorisations disponibles de chaque organisation.

M. Joyce a qualifié ce dernier changement de « changement probablement le plus fondamental intervenu dans ce budget des dépenses ». Il a noté qu'il était depuis longtemps usuel de maximiser l'utilisation des autorisations existantes au moment d'en demander de nouvelles au Parlement. Il s'ensuit que, lorsque les autorisations existantes n'étaient plus nécessaires, elles servaient simplement à réduire les demandes de suppléments sans pour autant être indiquées dans le budget supplémentaire. La transparence de l'information communiquée au Parlement s'en trouvait diminuée. La nouvelle présentation règle la question en faisant ressortir clairement cette pratique.

In addition to these changes, the Committee was informed that the Treasury Board Secretariat is currently proposing to develop within a three-month period a comprehensive plan to improve reporting to Parliament. Improving the estimates documents would be part of this project. Mr. Joyce expressed the hope that the Secretariat would be able to consult with the Committee to seek its input into the development of this longer-term plan. In particular, he sought from the Committee an opportunity to consult with the Senators on how the Treasury Board Secretariat could best support the work of the Committee in examining the government's estimates.

The Committee is appreciative of the effort taken by the Treasury Board Secretariat to respond to the past desires of Senators to obtain in the estimates documents more information on the spending plans of the government. The Committee welcomes the Secretariat's invitation to consult the Senators on its work to enhance reporting to Parliament.

### B. Treasury Board Vote 5 — Government Contingencies

Treasury Board may provide funding to departments and agencies for unforeseen expenditures. This type of funding is referred to as the Treasury Board Vote 5 funding or TB Vote 5 funding. There are two types of TB Vote 5 funding: permanent and temporary. Permanent funding is provided for pay list shortfalls such as severance pay and parental benefits, which cannot be predetermined. Temporary funding is provided for miscellaneous, minor and unforeseen expenditures which were not provided for in the Main Estimates and which are required before supplementary estimates are tabled. All TB Vote 5 items requested are listed in pages 62 and 63 of the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*.

The manner in which contingency funds are used under the TB Vote 5 has been a recurring concern for the Committee. In fact, on 6 June 2002, the Committee tabled a report containing nine recommendations regarding the working and implementation of TB Vote 5 funding of departments. In the spring of 2003, the Committee had on-going discussions with officials from the Treasury Board Secretariat on proposals to change the Treasury Board policy on the use of the TB Vote 5, on the vote wording and on the guidelines for its analysts. Minister Alcock told the Committee that he is now considering the following:

- Changes to the wording in the introduction of the Main Estimates to provide better context around the use of Vote 5;
- Alterations to the wording of the Vote, reflecting some of the suggestions included in the Committee's June 2002 report;
- An approved framework governing the use of Vote 5; and
- A set of Treasury Board approved guidelines or criteria to accompany the framework.

Le Comité a par ailleurs appris que le Secrétariat du Conseil du Trésor proposait de dresser d'ici six mois un plan complet d'amélioration de l'information communiquée au Parlement, y compris dans le budget des dépenses. M. Joyce a déclaré espérer que le Secrétariat pourra obtenir les vues du Comité sur l'élaboration de ce plan à long terme. En particulier, il a demandé à consulter les sénateurs sur la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait le mieux aider le Comité dans son examen des prévisions budgétaires du gouvernement.

Le Comité est sensible aux efforts déployés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour répondre aux vœux déjà exprimés par les sénateurs d'obtenir dans les documents budgétaires plus de renseignements sur les plans de dépense du gouvernement. Il accueille favorablement la volonté du Secrétariat de consulter les sénateurs au sujet des moyens d'améliorer l'information communiquée au Parlement.

### B. Le crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement

Le Conseil du Trésor peut fournir aux ministères et aux organismes des fonds en cas de dépenses imprévues. Prélevés sur le crédit 5 du CT, ces fonds sont permanents ou temporaires. Les fonds permanents sont alloués en réponse à des insuffisances liées à la paie, par exemple, au titre des indemnités de fin d'emploi et des prestations de congé parental, qui ne peuvent être déterminées à l'avance. Les fonds temporaires sont accordés en réponse à des dépenses diverses, mineures et imprévues, qui n'étaient pas couvertes dans le budget principal et doivent être engagées avant le dépôt du budget supplémentaire. Toutes les sommes prélevées sur le crédit 5 du CT figurent aux pages 64 et 65 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2004-2005*.

Les modalités d'utilisation du crédit pour éventualités sont un sujet de préoccupation récurrent du Comité. Le 6 juin 2002, le Comité a déposé un rapport contenant neuf recommandations concernant le fonctionnement et la mise en œuvre du crédit 5 du Conseil du Trésor au niveau des ministères. Au printemps 2003, le Comité a eu avec des fonctionnaires du Conseil du Trésor des discussions régulières sur des changements qu'il était proposé d'apporter à la politique du Conseil du Trésor sur l'utilisation du crédit 5, le libellé du crédit et les lignes directrices à l'intention de ses analystes. Le ministre Alcock a déclaré au Comité qu'il envisageait maintenant ce qui suit :

- des modifications au libellé de l'introduction du Budget principal des dépenses afin de mieux contextualiser l'utilisation du crédit 5;
- des modifications au libellé du crédit qui tiennent compte de certaines des suggestions contenues dans le rapport du Comité de juin 2002;
- l'adoption d'un cadre approuvé régissant de l'utilisation du crédit 5;
- un ensemble de lignes directrices ou de critères approuvés par le Conseil du Trésor devant accompagner le cadre.

Minister Alcock explained that he is currently considering the draft paper and consulting with other Parliamentarians and the Auditor General on this issue. He stated his intention to release the report before the end of December.

Two particular items on the list of TB Vote 5 in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* drew the interest of some Senators: $16 million in payments to the Old Port of Montreal Corporation and $35 million in payments to Marine Atlantic Inc. Mr. Joyce explained that the Old Port of Montreal Corporation had need for additional cash funding before it could submit its requirements through the supplementary estimates. The required amount related to payroll and contractual obligations. The $35 million paid to Marine Atlantic was also authorized to cover a cash shortage in its operating budget that resulted from falling revenue due to a decrease in traffic and rising costs associated with fuel price increases.

**C. Horizontal Initiatives**

There is a new heading in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* for "horizontal items", that is, the compilation of initiatives for which a number of departments are requesting funds. Pages 64 to 78 present a list of horizontal items for which additional funding is sought. The Committee commends the Treasury Board Secretariat for the improvement made in the supplementary estimates with respect to horizontal reporting. Senators believe that this is an important step in helping Parliamentarians to track information on initiatives undertaken by multiple departments.

Minister Alcock explained that the information provided on the horizontal items allows for better management. As he clearly pointed out: "You cannot manage what you do not see." The information on horizontal items allows for better decision making and improved governance. In his view, however, the real challenge remains a search for an appropriate mechanism of governance across departments. Minister Alcock informed the Committee that the Treasury Board Secretariat, under the leadership of Mr. Bill Austin, Assistant Secretary, remains committed to working on this issue.

Some Senators raised the concern that horizontal initiatives may lead to duplication in the use of funds dedicated to the same policy objective. For instance, in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, both the Canadian International Development Agency and the Department of Defence are requesting funding for activities in Afghanistan. Mr. Joyce told the Committee that the Treasury Board Secretariat is also concerned about possible duplication. More precisely, he stated that: "Horizontal issues are taking on increased prominence within the Secretariat."

Mr. Joyce went on to explain that the need to track horizontal spending is one reason that the Secretariat has embarked on a number of reporting initiatives. For instance, one is an information technology project called the Expenditure

Le ministre Alcock a expliqué qu'il examinait en ce moment le projet de document et consultait à ce sujet d'autres parlementaires et la vérificatrice générale. Il a déclaré son intention de publier le rapport avant la fin de décembre.

Deux des postes du crédit 5 du CT dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* ont attiré l'attention de certains sénateurs : 16 millions en versements à la Société du Vieux-Port de Montréal et 35 millions en versements à Marine Atlantique S.C.C. M. Joyce a expliqué que la Société du Vieux-Port de Montréal avait besoin d'argent supplémentaire avant de pouvoir faire connaître ses besoins par le truchement du budget supplémentaire. L'argent devait servir à payer des salaires et à remplir des obligations contractuelles. Le versement de 35 millions à Marine Atlantique visait également à combler dans son budget de fonctionnement un trou découlant d'un manque à gagner dû à la diminution du trafic et à l'augmentation du coût du carburant.

**C. Initiatives horizontales**

Il y a dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* une nouvelle rubrique consacrée aux « postes horizontaux », c'est-à-dire aux initiatives pour lesquelles plusieurs ministères demandent des fonds. On trouve aux pages 66 à 79 la liste des postes horizontaux pour lesquels un supplément est demandé. Le Comité félicite le Secrétariat du Conseil du Trésor de l'amélioration apportée au budget supplémentaire en ce qui concerne les initiatives horizontales. Les sénateurs croient que les parlementaires seront ainsi mieux à même de suivre l'évolution de ces initiatives.

Le ministre Alcock a expliqué que l'information sur les postes horizontaux permettait une meilleure gestion. « On ne peut pas gérer ce qu'on ne voit pas », a-t-il déclaré à juste titre. L'information sur les postes horizontaux contribue à améliorer la prise de décision et la gouvernance. Selon le ministre, cependant, il reste encore à trouver un mécanisme de gouvernance interministérielle. Il a informé le Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor restait déterminé à travailler à cet objectif sous la direction de M. Bill Austin, secrétaire adjoint.

Certains sénateurs ont déclaré craindre que les initiatives horizontales ne conduisent à un dédoublement des dépenses. Par exemple, dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, l'Agence canadienne de développement international et le ministère de la Défense demandent tous deux des fonds pour des activités en Afghanistan. M. Joyce a dit au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor craint lui aussi d'éventuels cas de double emploi. Il a même déclaré que les initiatives horizontales prenaient une importance accrue au sein du Secrétariat.

M. Joyce a expliqué ensuite que c'est justement pour mieux suivre l'évolution des dépenses horizontales que le Secrétariat a pris certaines initiatives en matière de déclaration des données. Il y a, par exemple, le projet de technologie de l'information

Management Information System (EMIS), which will allow the Secretariat to categorize and track departmental funding. This new system, which will be introduced once Treasury Board approval is obtained, is expected to allow the Secretariat and, ultimately, Parliamentarians and the general public, to better understand not only how departments and agencies are allocating the money that Parliament has approved within a department, but also to track items involving horizontal issues.

**D. One Dollar Items**

On page 14 of the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, it is explained that supplementary estimates often include what are known as "one dollar items." The one dollar item practice seeks an alteration in the existing allocation of funds that was initially authorized in the Main Estimates. The purpose of a one dollar item is not to seek new or additional funds, but rather to reallocate existing spending authorities between votes. According to the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, since estimates are budgetary items, they must have a dollar value. Therefore, the one dollar is merely a symbolic amount, as no new funds are requested. Page 79 provides a list of the one dollar items requested in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* by nine federal departments and agencies.

Some Senators noticed that the dollar value of the reallocation of funds requested under the one dollar item practice is not mentioned in the table provided in page 79 for two agencies, namely the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Canadian Institutes of Health Research (CIHR). Ms. Danagher explained that in the case of CIDA there is not necessarily a transfer. The agency is seeking to reduce the ceiling on a loan issuance through Vote L25. Parliamentary authority is required to get the authority to change a loan issuance ceiling; hence the reason for using the one dollar item. In the case of CIHR, the Institutes are transferring their authorities from a contribution program into a grant program; thus, in this case, it is within the original vote. However, because of the change in profile for the program (i.e., increasing their grants budget), they need the authority of Parliament, and hence the one dollar vote item.

**E. 2003 Government-Wide Reallocation Initiative**

In its February 2003 Budget, the federal government committed to reallocate $1 billion of existing non-statutory programs from lower to higher government priority areas in the fiscal year 2004-2005. Senators requested information on this reallocation initiative, as the contribution of each department and agency was not detailed in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*. Mr. Joyce explained that the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005* reflects only the balance of the $1 billion government-wide reallocation initiative announced in the 2003 federal Budget; this amounts to some $438 million. When added

appelé Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD), qui lui permettra de catégoriser le financement des ministères et d'en assurer le suivi. Ce système, qui entrera en opération une fois obtenue l'approbation du Conseil du Trésor, est censé permettre au Secrétariat et, en fin de compte, aux parlementaires et au grand public de mieux comprendre non seulement comment les ministères et organismes répartissent l'argent que le Parlement leur accorde, mais aussi de suivre l'évolution des initiatives horizontales.

**D. Postes de 1 $**

À la page 15 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, il est expliqué que le budget supplémentaire comprend souvent ce qu'on appelle des « postes de 1 $ ». Le poste de 1 $ vise à modifier la répartition des fonds déjà approuvés par le budget principal. Il ne vise pas à demander un financement nouveau ou additionnel, mais à redistribuer entre crédits des autorisations de dépenser existantes. Comme, selon le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, les prévisions constituent un poste budgétaire, elles doivent avoir une valeur monétaire. Or, aucun nouveau financement n'étant demandé, la somme de 1 $ est strictement symbolique. À la page 80 du *Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2004-2005* figure la liste des postes de 1 $ demandés par neuf ministères et organismes fédéraux.

Certains sénateurs ont remarqué que le montant en dollars des réaffectations de crédits demandées sous forme de postes de 1 $ n'est pas indiqué à la page 80 dans le cas de deux organismes, à savoir l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). Mme Danagher a expliqué que, dans le cas de l'ACDI, il ne s'agit pas nécessairement d'un virement. L'agence cherche à réduire le plafond d'une émission de prêt par le truchement du crédit L25. Il faut pour cela obtenir l'autorisation du Parlement, d'où le recours au poste de 1 $. Quant aux IRSC, ils transfèrent leurs autorisations d'un programme de contributions à un programme de subventions, ce qui ne change rien au crédit original. Cependant, comme ils modifient le profil du programme en augmentant leur budget de subventions, ils ont besoin de l'approbation du Parlement, d'où le recours au poste de 1 $.

**E. Initiative de réaffectation des fonds de 2003**

Dans son budget de février 2003, le gouvernement fédéral s'est engagé à transférer un milliard de dollars des programmes non législatifs à des priorités plus élevées pendant l'exercice 2004-2005. Les sénateurs ont demandé des renseignements sur cette initiative parce que la contribution de chaque ministère et organisme n'est pas précisée dans le budget supplémentaire. M. Joyce a expliqué que le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005* ne rendait compte que du reste de l'initiative de réaffectation d'un milliard de dollars annoncée dans le budget fédéral de 2003, soit quelque 438 millions. Il faut ajouter à cela les 319 millions

to the $319 million already removed from departmental budgets in the 2004-2005 Main Estimates, and the $246 million in cancelled allocations to departments from funding that was earmarked for departmental spending initiatives, the full $1 billion has been achieved.

He also confirmed that the reallocated funding listed by department comes principally from within the affected departments and not from other departments. In addition, he confirmed that the Treasury Board Secretariat is monitoring the government-wide reallocation numbers closely to ensure that no misrepresentation of the spending plans arises. Part of the process is ensuring that departments change both their budgets and the authorities given by the Treasury Board and Parliament.

Mr. Joyce told the Committee that the $1 billion has contributed to financing about 15% of the total new spending priorities announced in the 2003 federal Budget. He indicated, however, that it is not correct to link specific reallocation decisions to specific new expenditure priorities. The two decisions were made at separate times. As he stated, "there is not a one-to-one relationship" between the savings and the new priorities that were identified in the 2003 Budget.

Mr. Joyce explained that the savings that were identified by departments and agencies as part of their contribution towards the $1 billion reallocation initiative were put by the Treasury Board into a "frozen lapsing allotment". As a result, the departments and agencies were not able to exercise their full spending authority as previously authorized by Parliament. The frozen lapsing allotment is a power of the Treasury Board over appropriations declared surplus by a ministry. It is a control, below the vote level, that the executive, through the Treasury Board, can exercise to prevent the misuse of surplus funding authorities. In the context of the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, if the savings resulting from the reallocation initiative were the only transaction with respect to a ministry, then on pages 48 to 52 they appear as net contributors, as they have given up this amount. However, if the ministry at a later time in the supply cycle sought new appropriations through the supplementary estimates for an entirely unrelated matter, then the Treasury Board will offset the ministry's request by freeing the appropriation available in its frozen allotment. The request for new appropriations will then be net of the previously frozen allotment. In this situation, the savings identified will be used by the same department but for other purposes.

Some Senators raised questions about the impact of the 2003 government-wide reallocation initiative on employment in the federal public service. They had concerns that the Treasury Board Secretariat did not have any regional employment information for each individual department and agency. Mr. Joyce told the Committee that it was his understanding that there were no

retranchés des budgets ministériels dans le Budget principal des dépenses 2004-2005 et les 246 millions d'abord affectés à des initiatives de dépense ministérielles, mais annulés par la suite, pour arriver au milliard visé.

Il a par ailleurs confirmé que les réaffectations de fonds ventilées selon les ministères viennent principalement des ministères touchés et non des autres ministères. Il a également confirmé que le Secrétariat du Conseil du Trésor suit de près l'évolution des réaffectations de fonds pour s'assurer qu'il n'y a pas manipulation des plans de dépenses. Il s'agit en partie de veiller à ce que les ministères modifient à la fois leurs budgets et les autorisations qu'ils obtiennent du Conseil du Trésor et du Parlement.

M. Joyce a déclaré au Comité que le milliard de dollars avait servi à financer environ 15 p. 100 de l'ensemble des nouvelles priorités de dépense annoncées dans le budget fédéral de 2003. Il a indiqué cependant qu'il ne convenait pas de rattacher telle ou telle décision de réaffectation à telle ou telle nouvelle priorité de dépense. Les deux décisions ont été prises à des moments différents. Il a dit qu'il n'y avait pas « de correspondance un à un » entre les économies et les nouvelles priorités annoncées dans le budget de 2003.

M. Joyce a expliqué que le Conseil du Trésor versait dans une «affectation de péremption bloquée » les économies identifiées par les ministères et les organismes dans le cadre de l'Initiative de réaffectation de un milliard de dollars. Les ministères et les organismes ne peuvent donc pas utiliser la totalité des autorisations de dépenser reçues du Parlement. L'affectation de péremption bloquée assure au Conseil du Trésor le contrôle sur les affectations déclarées excédentaires par les ministères et organismes. C'est un contrôle que l'exécutif, par l'entremise du Conseil du Trésor, peut exercer au-dessous du niveau du crédit pour empêcher la mauvaise utilisation des autorisations excédentaires. Dans le contexte du *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2004-2005*, si les économies résultant de l'initiative de réaffectation sont la seule opération d'un ministère ou d'un organisme, celui-ci figurerait aux pages 49 à 54 comme contributeur net puisqu'il a renoncé à ce montant. Cependant, s'il cherche à obtenir par la suite dans le cadre d'un budget supplémentaire de nouvelles affectations de crédits pour une toute autre affaire, le Conseil du Trésor réduirait sa demande en puisant dans l'affectation bloquée. La demande de supplément serait alors nette de la somme auparavant bloquée. Le ministère ou l'organisme utiliserait les économies qu'il a identifiées, mais à d'autres fins.

Les sénateurs se sont interrogés sur l'impact de l'initiative de réaffectation des fonds de 2003 sur l'emploi dans la fonction publique fédérale. Ils trouvaient dommage que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'aient pas données régionalisées sur l'emploi pour chacun des ministères et organismes. M. Joyce a dit au Comité qu'il croyait comprendre qu'il n'y avait pas eu de pertes

specific job losses as a result of the $1 billion reallocation. He also stressed that the reallocation initiative took place within the context of the 2003 Budget, which led to an overall increase in federal government spending; some of this funding might have translated into additional jobs.

Some Senators also raised concerns about the impact of the government-wide reallocation initiative on regional economic development initiatives, as the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec and Western Economic Diversification were required to reallocate funds amounting to $9 million, $5 million and $6 million respectively. Minister Alcock was asked to provide information on the percentage these three amounts represent in terms of the agencies' total budget. He was also asked to provide information on the low priorities that were affected by the reallocation. The Minister will provide a written response to these questions.

**F. Sub-Committee of the Treasury Board on Expenditure Review**

Senators were interested in the process of the Sub-Committee of the Treasury Board on Expenditure Review, which will result in $12 billion in savings over a five year period. Minister Alcock told the Committee that the Treasury Board Secretariat is working with departments and agencies to identify items that could be candidates for reallocation, either through reduced spending or increased efficiency. The Sub-Committee of the Treasury Board on Expenditure Review will then prepare a report detailing which spending on low-priority items should be reallocated. This report will be forwarded to Cabinet, which will then decide which higher-priority items will be funded. The Minister made it clear to the Committee that the decision on which priorities to fund is not his decision, nor is it that of the Treasury Board. It will be a decision of government.

**G. Strategic Issues in the Improvement of the System of Reporting to Parliament**

In his opening remarks, Minister Alcock focussed on some of the strategic issues concerning the supplementary estimates and the way the Treasury Board reports to parliamentary committees. He acknowledged that Parliamentarians face significant challenges in carrying out their duties. He observed that Parliament receives hundreds of statutory reports from over 200 government organizations on matters as diverse as privacy, sustainable development, employment equity, alternative fuels and others. Indeed, the list alone of these reports exceeds 100 pages. Although there is much detailed information provided to Parliament, it does not guarantee clarity or understanding. The Minister recognized that Parliamentarians have long indicated a need for simpler, more integrated information, with more explanatory contexts and offering the opportunity to obtain more details. He reiterated the intent of the Treasury Board to carry out a program of change that will

d'emploi directement attribuables à la réaffectation du milliard de dollars. Il a souligné que l'initiative de réaffectation s'était déroulée dans le contexte du budget de 2003, lequel a conduit à une augmentation globale des dépenses du gouvernement fédéral, ce qui veut dire qu'une partie de cet argent a pu servir à créer des emplois.

Certains sénateurs se sont également déclarés préoccupés par l'impact de l'initiative de réaffectation sur les programmes de développement économique puisque l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest ont dû réaffecter 9 millions, 5 millions et 6 millions respectivement. Le ministre Alcock a été prié de fournir de l'information sur ce que représentent ces montants en termes de pourcentage du budget total des organismes ainsi que sur les initiatives faiblement prioritaires qui ont été touchées par la réaffectation. Le ministre fournira une réponse écrite à ces questions.

**F. Sous-comité du Conseil du Trésor sur l'examen des dépenses**

Les sénateurs se sont intéressés au processus du Sous-comité du Conseil du Trésor sur l'examen des dépenses, qui va réaliser des économies de 12 milliards de dollars sur cinq ans. Le ministre Alcock a dit au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborait avec les ministères et les organismes pour repérer les éléments susceptibles de réaffectation soit par réduction des dépenses ou augmentation de l'efficience. Le Sous-comité dressera un rapport indiquant en détail quelles dépenses affectées à des initiatives faiblement prioritaires devraient être réaffectées. Le Cabinet décidera ensuite des initiatives fortement prioritaires qui seront financées. Le ministre a déclaré clairement au Comité que ce n'est ni à lui ni au Conseil du Trésor qu'il incombera de décider des priorités à financer. La décision appartiendra au gouvernement.

**G. Questions stratégiques liées à l'amélioration du système de présentation de rapports au Parlement**

Dans son introduction, le ministre Alcock a mis l'accent sur certaines des questions stratégiques concernant le budget supplémentaire des dépenses et la façon dont le Conseil du Trésor rend des comptes aux comités parlementaires. Il a reconnu que les parlementaires sont confrontés à d'importantes difficultés dans le cadre de l'exécution de leur mandat. Il a fait remarquer que le Parlement reçoit des centaines de rapports prévus par la loi, provenant de plus de 200 organismes gouvernementaux et portant sur des questions aussi variées que la protection des renseignements personnels, le développement durable, l'équité en matière d'emploi et les carburants de remplacement, pour ne nommer que celles-là. En effet, à elle seule, la liste de ces rapports fait plus de 100 pages. Même si de nombreux renseignements détaillés sont présentés au Parlement, rien ne garantit qu'ils sont clairs ou faciles à comprendre. Le ministre a reconnu que les parlementaires réclament depuis longtemps des renseignements

enhance accountability in the government sector and increase the transparency of government spending decisions. He was especially interested in discussing the approach that is being taken by the Treasury Board Secretariat as it seeks to implement the required changes to the government reporting system.

Minister Alcock reminded the Committee that the Secretariat has begun to provide more detailed information in the supplementary estimates and in the public accounts. In addition, the Comptroller General is working to increase the number of reports that have auditable financial statements. In the short term, there are specific things that the Treasury Board Secretariat will do to improve the quality of reporting. For instance, it will soon provide an integrated set of guidelines to departments on the preparation of the Reports on Plans and Priorities and of the departmental Performance Reports. These guidelines will stress that these two reports must be better integrated and much more fact-based.

The Minister also highlighted a number of objectives that this exercise aims to achieve, including: the implementation of an approach to reporting that is intuitive, timely and easy to use; the creation of a system of cost information that is consistent and accessible, so that items can be tracked from one report to another; the development of a reporting structure that provides a balance between formal hard-copy reports and ongoing electronic updates; and the provision of information that is reflective of real performance and the real way that government is managed.

While numerous approaches will be used by the Secretariat to meet these objectives, one that is very promising, according to the Minister, is the provision of electronic reports that could be updated at any point in the year as new audits or evaluations are completed or as actual expenditure and performance data are updated in departmental systems. The use of electronic tools may also facilitate access to more detailed data and make it easier to identifying expenditures that involve government-wide initiatives (horizontal items).

However, the introduction of electronic reporting is not without complications. An electronic reporting system would have to be introduced gradually because it could prove disruptive to the public service, which is unaccustomed to providing information that is both current and transparent. Minister Alcock stressed that both the employees and the managers in the public service will require time to develop the mind-set that is compatible with a more dynamic "evergreen" model of reporting government spending.

plus simples et cohérents qui contiennent davantage de contextes explicatifs et donnent la possibilité d'obtenir des précisions. Il a répété l'intention du Conseil du Trésor de mettre en œuvre un programme de changement qui améliorera la reddition de comptes dans le secteur public et augmentera la transparence des décisions du gouvernement en matière de dépenses. Il s'est montré particulièrement intéressé à discuter de l'approche adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour apporter les changements nécessaires au système d'établissement de rapports de gouvernement.

Le ministre Alcock a rappelé au Comité que le Secrétariat a commencé à fournir des renseignements plus détaillés dans le budget supplémentaire et dans les comptes publics. De plus, le Contrôleur général s'efforce d'augmenter le nombre de rapports contenant des états financiers vérifiables. À court terme, le Secrétariat du Conseil du Trésor prendra des mesures particulières pour améliorer la qualité des rapports. Par exemple, il fournira bientôt aux ministères un ensemble cohérent de lignes directrices sur la préparation du Rapport sur les plans et les priorités et du Rapport ministériel de rendement. Les lignes directrices préciseront que ces deux rapports doivent être mieux intégrés et fondés davantage sur des faits.

Le ministre a également attiré l'attention sur un certain nombre d'objectifs visés par l'exercice, notamment : l'application d'une approche intuitive, opportune et facile à utiliser pour l'établissement de rapports; la création d'un système d'information sur les coûts cohérent et accessible permettant le repérage de questions d'un rapport à l'autre; l'élaboration d'une structure d'établissement de rapports assurant un équilibre entre les traditionnels rapports imprimés et les mises à jour électroniques continues; la fourniture d'information reflétant le rendement réel et la façon dont le gouvernement est véritablement administré.

Le Secrétariat utilisera de nombreuses approches pour atteindre ces objectifs. L'une d'elles, que le ministre juge très prometteuse, consiste à fournir des rapports électroniques qui pourraient être mis à jour à tout moment pendant l'année, au fur et à mesure que de nouvelles vérifications ou évaluations sont faites ou que les données réelles sur les dépenses et le rendement sont mises à jour dans les systèmes ministériels. L'utilisation d'outils électroniques pourrait également faciliter l'accès à des données plus détaillées et le repérage des dépenses qui concernent des initiatives pangouvernementales (postes horizontaux).

L'instauration des rapports électroniques ne se fera toutefois pas sans problèmes. La mise en œuvre d'un système de rapports électroniques devrait se faire progressivement parce qu'elle pourrait perturber le fonctionnement de la fonction publique, qui n'a pas l'habitude de fournir de l'information à la fois actuelle et transparente. Le ministre Alcock a insisté sur le fait que les employés et les gestionnaires de la fonction publique auront besoin de temps pour acquérir la mentalité qui est compatible avec un modèle permanent et plus dynamique de rapport sur les dépenses publiques.

Another difficulty that could arise with the introduction of electronic reporting and the increasing ability of Parliamentarians, and perhaps citizens, to access detailed expenditure plans may be the tendency of everyone to want to micro-manage the public service. Although it is a good thing to provide details, because it provides transparency in government activities, there will always be a tendency to want to manage down to the lowest level. Minister Alcock believes that this tendency to micro-manage will manifest itself in ministers, at the Treasury Board Secretariat and in committees of Parliament. Many, armed with this new information, will want to second guess the spending decisions taken by public service managers. He suspects that the current work on defining accountability in government and the public service must establish clear objectives that will be used to assess the performance of deputies and senior staff.

**H. Consultation with Parliament**

Minister Alcock expressed the view that, as part of the process of reviewing the way in which the government reports its spending plans to Parliament, he would like to consult with the committees of Parliament. Rather than trying to devise a grand plan for consultation, he hopes to develop improved reporting practices through an ongoing dialogue with Parliamentarians. He informed the Committee that the Treasury Board Secretariat is currently examining the options available that present the most effective ways of engaging Parliamentarians in defining the information that Parliament needs.

In response to a Senator's question, the Minister acknowledged that the changes that he envisions will have a profound impact on the relationship among the various government departments. He is particularly aware that the application of information technology will have a major impact on the government. For instance, government has so many different operating arms that the first thing that is required is to develop a single government overview of all the organizations. He believes it is the role of the Treasury Board Secretariat to establish some level of standardization in the storage of information, and in ensuring its accessibility from one department to another. In contrast, specific operational activities, such as procurement, are best delivered through ministries such as Public Works and Government Services Canada. Meanwhile, Minister Alcock believes that Industry Canada's competence in the management of information needs to be replicated across all departments. The result of this exercise will be to move the public service into a new environment where employees become comfortable and able to functioning in a more transparent world. This is why, when the Treasury Board Secretariat implements initiatives such as "proactive disclosure", it does not centre the activity at Treasury Board but instead creates the framework and the structures that allow each department to carry out its own

L'instauration des rapports électroniques et les possibilités accrues des parlementaires, et peut-être des citoyens, d'avoir accès à des plans de dépenses détaillés pourraient favoriser la tendance de chacun à vouloir gérer la fonction publique dans les moindres détails. Même si la fourniture de détails est une bonne chose en ce sens qu'elle assure la transparence des activités du gouvernement, il y aura toujours une tendance à vouloir gérer jusqu'au niveau le plus bas. Le ministre Alcock croit que cette tendance à la microgestion se manifestera chez les ministres, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au sein des comités parlementaires. De nombreuses personnes, fortes de cette nouvelle information, voudront deviner les décisions des gestionnaires de la fonction publique en matière de dépenses. Il croit que les efforts déployés actuellement pour définir la responsabilité du gouvernement et de la fonction publique doivent comporter l'établissement d'objectifs clairs qui serviront à évaluer le rendement des sous-ministres et des cadres supérieurs.

**H. Consultation avec le Parlement**

Le ministre Alcock aimerait consulter les comités du Parlement dans le cadre de l'examen de la façon dont le gouvernement présente ses plans de dépenses au Parlement. Plutôt que de s'efforcer de concevoir un vaste plan de consultation, il espère élaborer de meilleures pratiques d'établissement de rapports grâce à un dialogue permanent avec les parlementaires. Il a mentionné au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine actuellement les options qui offrent les moyens les plus efficaces de faire participer les parlementaires à la définition de besoins du Parlement en matière d'information.

En réponse à la question d'un sénateur, le ministre a reconnu que les changements qu'il prévoit auront de grandes répercussions sur les relations entre les divers ministères fédéraux. Il sait plus particulièrement que l'application de la technologie de l'information aura une incidence majeure sur le gouvernement. Par exemple, le gouvernement a tellement de services opérationnels qu'il faut avant tout avoir un aperçu de l'ensemble des organisations. Selon le ministre, il revient au Secrétariat du Conseil du Trésor d'établir une certaine normalisation de l'entreposage de l'information et d'assurer l'accessibilité d'un ministère à l'autre. Par contre, les activités opérationnelles particulières comme l'approvisionnement sont mieux accomplies par des ministères comme Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. En attendant, le ministre Alcock croit que tous les ministères doivent acquérir les compétences que possède Industrie Canada en matière de gestion de l'information. Ainsi, la fonction publique passera à un nouvel environnement où les employés sont à l'aise et capables de travailler dans un contexte plus transparent. C'est pourquoi, quand le Secrétariat du Conseil du Trésor met en œuvre des initiatives comme la divulgation proactive, il ne concentre pas l'activité au Conseil du Trésor, mais crée plutôt le cadre et les structures permettant à chaque ministère de mener ses propres

proactive disclosure of information. Naturally, not all will be able to undertake all new initiatives. For the small agencies, it may be necessary to centralize some of the corporate functions. For the larger agencies, it is important that they not only develop the competence, but also adopt the underlying cultural change.

**I. Internal Audits and the Role of Deputy Ministers**

Internal audit is one of several tools that an organization may use to assess and monitor management practices and the achievement of its objectives. Within the federal government, internal audit is an important element in enabling deputy ministers to ensure that their departments have an effective internal control system. Internal auditors conduct risk-based audits and identify, when necessary, improvements in an organization's risk management strategy and practices, in its management control framework, and in the information systems it uses for decision making and reporting.

In recent months, the federal government has undertaken to bolster the internal audit across its departments and agencies. Effective 1 June 2004, the Office of the Comptroller General of Canada was re-established, with one of its key duties being to set or review financial, accounting and auditing standards and policies for the federal government. Then, on 18 November 2004, the President of the Treasury Board announced a multi-year initiative to strengthen the internal audit function across the federal government. This multi-year initiative, which was developed by the Comptroller General, will provide internal audit services to 63 departments and agencies that have limited or no internal audit resources.

Minister Alcock told the Committee that the Treasury Board Secretariat is committed to building the capacity needed for better independent and objective internal audit services. He also stated that the Secretariat is consulting key stakeholders, including the Canadian Institute of Chartered Accountants, on changes to internal audit policy and practices.

The Committee welcomes the multi-year initiative to strengthen the internal audit function in federal departments and agencies. However, some Senators remain concerned about the role of the deputy minister, which is not detailed in the new initiative. They asked questions about the role of the deputy minister in these major audit changes and restructuring that are taking place. Minister Alcock informed the Committee that the multi-year initiative seeks to make deputy ministers more accountable for the overall operations of their departments and to hold them to account for the outcomes.

activités de divulgation proactive de l'information. Naturellement, tous ne seront pas en mesure d'entreprendre toutes les nouvelles initiatives. Dans le cas des petits organismes, il pourrait être nécessaire de centraliser certaines fonctions; dans le cas des organismes de plus grande taille, il importera non seulement qu'ils acquièrent les compétences, mais également qu'ils modifient la culture sous-jacente.

**I. Vérifications internes et rôle des sous-ministres**

La vérification interne est l'un des outils dont un organisme peut se servir pour évaluer et surveiller les pratiques de gestion et l'atteinte des objectifs. Au sein du gouvernement fédéral, elle constitue un élément important qui permet aux sous-ministres de veiller à ce que leur ministère dispose d'un système de contrôle interne efficace. Les vérificateurs internes effectuent des vérifications fondées sur les risques et déterminent au besoin les améliorations à apporter à la stratégie et aux pratiques de gestion des risques de l'organisation, à son cadre de contrôle de la gestion et aux systèmes d'information servant à la prise de décisions et à l'établissement de rapports.

Au cours des derniers mois, le gouvernement fédéral a entrepris de soutenir la vérification interne dans l'ensemble de ses ministères et organismes. Le 1er juin 2004, le Bureau du Contrôleur général du Canada a été rétabli. L'une de ses fonctions principales consiste à établir ou à examiner des normes et des politiques en matière de finances, de comptabilité et de vérification pour le gouvernement fédéral. Puis, le 18 novembre 2004, le président du Conseil du Trésor a annoncé une initiative pluriannuelle visant à renforcer la fonction de vérification interne dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Cette initiative pluriannuelle, qui a été mise au point par le Contrôleur général, offrira des services de vérification interne à 63 ministères et organismes qui ont peu de ressources de vérification interne, voire aucune.

Le ministre Alcock a déclaré au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor est déterminé à renforcer les capacités nécessaires pour offrir de meilleurs services de vérification interne indépendants et objectifs. Il a aussi mentionné que le Secrétariat consulte des intervenants clés, notamment l'Institut canadien des comptables agréés, au sujet des changements apportés aux politiques et aux pratiques de vérification interne.

Le Comité accueille favorablement l'initiative pluriannuelle visant à renforcer la fonction de vérification interne au sein des ministères et des organismes. Certains sénateurs restent toutefois préoccupés par le rôle du sous-ministre, qui n'est pas précisé en ce qui a trait à la nouvelle initiative. Ils ont posé des questions au sujet du rôle que joue le sous-ministre dans ces importantes activités de modification et de restructuration de la vérification. Le ministre Alcock a précisé au Comité que l'initiative pluriannuelle vise à obliger les sous-ministres à rendre plus de comptes au sujet des activités générales de leur ministère et à les tenir responsables des résultats.

**J. Departmental Mandates**

Some Senators were concerned that, over time, departments may have offered programs and services that did not clearly fall under their mandate. This tendency has been referred to by Minister Alcock as "mandate creep". He explained that the growth in the mandate creep phenomenon may have occurred in response to legitimate demands. Nonetheless, Senators believe that it is worth asking whether departments are operating as efficiently as they could, because they are being asked to do more than they were originally intended to do.

Minister Alcock indicated that mandate creep may also be the way in which Parliament has chosen to fund initiatives. As Parliamentarians relaxed their vigilance in some of the budgeting processes, departments managed to obtain resources to implement more programs and services, albeit not necessarily within their mandates. In the end, some of the rigour of looking at the mandate and how it flows through a department's activities was lost. The Minister insisted that one of the outcomes of the Expenditure Review Initiative being carried out by Minister McCallum is a renewed budget process that allows government to look more rigorously at some of these issues. He also stressed that the management change that is under way at the Treasury Board recognizes that if the government is to build an accountability structure that holds the deputy ministers more directly to account, it must identify clearly the programs and objectives that they are being held accountable for.

**K. User Fees**

The federal government has, for many years, levied user fees for a number of services and programs it delivers. User fees allow for cost recovery (through the revenue generated) and economic efficiency (by making the best use of available public resources). The President of Treasury Board told the Committee that the current user fee legislation in Canada (Bill C-212, which came into force in March 2004) is unique in many aspects in comparison to that of other countries. In particular, this legislation highlights the need for more parliamentary oversight when user fees are introduced or changed. It also establishes standards to which federal departments and agencies must adhere, or else face a reduction in the user fee collected equivalent to the unachieved performance. With respect to this new user fee legislation, Minister Alcock stated: "Although it is radical, in some ways, it is a long overdue approach to bring some rigour to the setting of these fees and holding people to account for the activities they deliver in response to those fees."

Minister Alcock informed the Committee that the Treasury Board Secretariat is currently developing a user fee policy reflective of the new legislation. He also indicated that the Secretariat has undertaken to rationalize the system, as there are

**J. Mandat des ministères**

Certains sénateurs craignaient qu'au fil du temps, des ministères aient pu offrir des programmes et des services ne relevant pas clairement de leur mandat. Le ministre Alcock a appelé cette tendance « gonflement du mandat ». Il a expliqué que l'ampleur prise par le phénomène est peut-être due à un désir de répondre à des demandes légitimes. Néanmoins, les sénateurs croient qu'il vaut la peine de se demander si les ministères fonctionnent aussi efficacement qu'ils le pourraient, compte tenu du fait qu'on leur demande de faire beaucoup plus que ne le prévoyait leur mandat.

Le ministre Alcock a indiqué que le gonflement du mandat est peut-être aussi un moyen qu'a trouvé le Parlement pour financer des initiatives. Alors que les parlementaires ont relâché leur vigilance relative à certains des processus budgétaires, les ministères ont réussi à obtenir des ressources pour offrir plus de programmes et de services même si ceux-ci ne relèvent pas nécessairement de leur mandat. Il s'ensuit que la façon rigoureuse d'aborder le mandat et de l'appliquer aux activités d'un ministère s'est atténuée. Le ministre a soutenu que l'un des résultats de l'examen des dépenses entrepris par le ministre McCallum est un processus budgétaire renouvelé qui permet au gouvernement d'examiner plus rigoureusement certaines questions. Il a précisé que le changement de gestion en cours au Conseil du Trésor reconnaît que, si le gouvernement veut établir une structure de reddition de comptes selon laquelle les sous-ministres sont plus directement responsables, il doit définir clairement les programmes et les objectifs pour lesquels il faut rendre des comptes.

**K. Frais d'utilisation**

Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral perçoit des frais d'utilisation à l'égard d'un certain nombre de services et programmes gouvernementaux. Ces frais permettent de récupérer une partie de coûts (grâce aux recettes qu'ils génèrent) et contribuent à l'efficience économique (puisqu'ils permettent de mieux utiliser les fonds publics disponibles). Le président du Conseil du Trésor a affirmé au Comité que les mesures législatives régissant actuellement les frais d'utilisation au Canada (le projet de loi C-212 entré en vigueur en mars 2004) sont uniques à bien des égards comparativement à celles en vigueur dans d'autres pays. Ainsi, elles font ressortir la nécessité d'une surveillance parlementaire accrue lorsque des frais d'utilisation sont imposés ou modifiés. Elles établissent aussi des normes auxquelles doivent se conformer les ministères et organismes fédéraux, sous peine de voir les frais d'utilisation réduits d'un pourcentage équivalant à l'insuffisance de leur rendement. À propos de cette nouvelle loi sur les frais d'utilisation, le ministre Alcock a déclaré : « Même si elles sont à bien des égards radicales, ces mesures étaient depuis longtemps nécessaires pour resserrer un peu les règles d'établissement de ces frais et imposer une obligation de rendre compte des services offerts en échange de ces frais ».

Le ministre Alcock a indiqué au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'affaire actuellement à élaborer une politique relative aux droits d'utilisation représentative de la nouvelle loi. Il a aussi fait savoir que le Secrétariat a entrepris de rationaliser le

currently thousands of fees. In addition, Mr. Joyce indicated that the Secretariat will make an announcement shortly concerning the establishment of service standards in relation to user fees.

Senators were also interested in the potential of making greater recourse to user fees than is the current practice; this would reward performance and allow departments and agencies to provide a greater level of services. Mr. Joyce explained that there are two categories of departments that levy user fees. In the first category, departments are allowed to practise "revenue retention"; this means that they can credit the revenues that they earn from the user fees to the vote that supports their appropriation (this is then reflected in net votes). In this situation, there is a sense that this particular user fee activity is self-contained; it is necessary to respond to the demand, and the department has the flexibility to basically add or shed costs according to the demand for service for which it is charging the fee. In the second category, the revenues generated from the user fees are deposited to the Consolidated Revenue Fund and, therefore, there is no direct link for the department between the service rendered and the fees levied. In this situation, there is no incentive in the department to increase or improve services because there is no effect on the level of funds available to the department.

Mr. Joyce acknowledged that the Secretariat tends to be conservative and risk-averse with respect to using user fees as an incentive to enhance performance. There is a fear that departments that levy user charges would be favoured over those that do not have a revenue-raising capacity and that may be in need of additional funding. There is also a concern over the lack of restrictions on the use of fees generated by some departments, which has the potential to alter the distribution of government activities in a way that might not reflect the government's priorities. For these reasons, the Secretariat prefers to set some limitations on the freedom of departments to tap into their revenue-raising capacity. In the view of Mr. Joyce, this ensures a sense of internal government equity across departments and agencies.

**L. Environmental Remediation**

Questions were raised about government spending on the assessment, management and remediation of federal contaminated sites. Specific questions related to the delay in commencing the clean-up of the Sydney tar ponds and coke ovens. Mr. Joyce explained that $580 million in operating expenditures and $4.2 million in grants and contribution have been earmarked for this project. Unfortunately, this project has not proceeded as quickly as planned and money earmarked for expenditures in the previous year was not spent. However, the project will still require this money, so the Treasury Board has "re-profiled" the funding: it has carried forward the unspent funding into the next fiscal year. This re-profiling is one of the

système, puisqu'il y a actuellement une multitude de frais imposés. De plus, M. Joyce a signalé que le Secrétariat fera prochainement une annonce concernant l'établissement de normes de service en fonction des frais d'utilisation.

Les sénateurs ont aussi évoqué la possibilité d'accroître encore davantage le recours aux frais d'utilisation; ils estiment qu'en plus de récompenser le rendement, une telle mesure permettrait aux ministères et organismes d'offrir un meilleur niveau de services. M. Joyce a expliqué qu'il existe deux catégories de ministères qui perçoivent des frais d'utilisation. Dans la première catégorie, les ministères sont autorisés à pratiquer ce qu'on appelle la « retenue des recettes », c'est-à-dire qu'ils peuvent porter le montant des recettes perçues en frais d'utilisation au crédit qui sous-tend leur affectation budgétaire (et il en est ensuite tenu compte dans les crédits nets). Dans ce genre de situation, cette activité de perception de frais d'utilisation particulière est perçue comme étant autonome; elle est nécessaire pour répondre à la demande et le ministère dispose de la marge de manoeuvre voulue pour ajouter ou retrancher des coûts selon la demande de services en échange desquels il impose des frais d'utilisation. Dans la deuxième catégorie, les recettes tirées des frais d'utilisation sont versées au Trésor, de sorte qu'il n'y a pas de lien direct pour le ministère entre le service rendu et les frais perçus. Dans ce genre de situation, le ministère n'a aucun avantage à accroître ou à améliorer ses services parce que cela n'a aucun effet sur le montant des fonds qui lui sont consentis.

M. Joyce reconnaît que le Secrétariat a tendance à être prudent et se montre peu enclin à prendre le risque de recourir aux frais d'utilisation, comme mesure incitative pour accroître le rendement. On craint que les ministères qui perçoivent des frais d'utilisation ne soient favorisés par rapport à ceux qui n'ont pas de capacité de perception de recettes et qui peuvent avoir besoin de fonds supplémentaires. On s'inquiète aussi de l'absence de restrictions imposées à l'égard de l'utilisation des frais perçus par certains ministères, parce qu'elle risque de faire en sorte que la répartition des activités gouvernementales s'écarte des priorités d'ensemble. Pour ces raisons, le Secrétariat préfère limiter en partie la liberté des ministères de tirer parti de leur capacité de perception de recettes. De l'avis de M. Joyce, cela contribue au sentiment d'équité interne entre les ministères et organismes gouvernementaux.

**L. Réparation des dommages causés à l'environnement**

Des questions ont été soulevées au sujet des dépenses gouvernementales au titre de l'évaluation, de la gestion et de l'assainissement des sites fédéraux contaminés. Certaines ont porté plus précisément sur le temps mis à entreprendre le nettoyage des étangs de goudron et des sites de fours à coke de Sydney. M. Joyce a expliqué que des dépenses de fonctionnement de 580 millions de dollars ainsi qu'un montant de 4,2 millions de dollars en subventions et contributions avaient été prévus pour ce projet. Malheureusement, sa réalisation n'a pas été aussi rapide que prévu et l'argent affecté à cette fin au cours de la dernière année n'a pas été dépensé. Toutefois, le projet a encore besoin des fonds en question, de sorte que le Conseil du Trésor a procédé à

primary reasons why this funding is being sought in the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*. It reflects the fact that the progress was slower than planned, and that appropriations for planned spending in the previous year were not used by the Department of the Environment. It is the understanding of the Treasury Board Secretariat, through its own review of the spending proposal, that this project will proceed in the 2004-2005 fiscal year, or the Secretariat would not have proposed this supplementary appropriation to the Treasury Board.

Some Senators were interested in the proportion of the funding earmarked for environmental management, investigation and remediation that goes specifically to remediation work, as opposed to that which is used in the planning and organizing phase of the projects. Although Mr. Joyce did not have information on specific breakdowns of spending between administrative cost and program cost, he acknowledged that it is a concern in two ways. First, the Secretariat is concerned that in some cases the administration funds may not be sufficient for the due diligence that is required in administering programs. For instance, is there enough funding to support audit functions at the departmental level? Second, there is a concern that administration costs may be overstated. It is the function of the Program Sectors at the Treasury Board Secretariat to examine spending plans to ensure that a proper balance exists between administration expenditures and program expenditures.

Continuing with environmental remediation projects, some Senators noticed that on page 158 of the *Supplementary Estimates (A), 2004-2005*, in the Department of Indian Affairs and Northern Development is requesting a sum of approximately $45 million to conduct "Assessment, management and remediation of federal contaminated sites." This amount is in addition to $115 million spent over the last 10 years on sites on reserve lands. Mr. Joyce explained that the funds are needed for work on 15 federal contaminated sites, primarily abandoned mines in northern Canada. Money will also be used to undertake remediation projects on reserves where there are 12 additional suspected contaminated sites. The funding will be divided among the work that is necessary to assess a site to identify whether it is contaminated, the degree of contamination and the nature of the contamination. That work has to be completed before a decision can be made in terms of relative priority and the amount of money that is actually needed to then do the remediation work. Therefore, some of the funding will go to remedial work where an assessment is complete, and some will go to assess new sites that may require remediation.

un « réaménagement » du financement et reporté les fonds inutilisés au prochain exercice. Ce réaménagement est l'une des principales raisons pour lesquelles ces fonds sont demandés dans le *Budget supplémentaire (A) 2004-2005*. Il tient compte du fait que les progrès ont été plus lents que prévu et que les crédits accordés à ce titre pour la dernière année n'ont pas été utilisés par le ministère de l'Environnement. D'après l'examen qu'il a fait des propositions de dépenses, le Secrétariat du Conseil du Trésor croit savoir que ce projet se réalisera au cours de l'exercice 2004-2005, sans quoi il n'aurait pas proposé ce crédit supplémentaire au Conseil du Trésor.

Certains sénateurs ont voulu savoir quelle proportion des fonds affectés à la gestion, à l'évaluation et à l'assainissement de l'environnement sert expressément à financer le travail d'assainissement, par rapport à celle utilisée pour financer la planification et l'organisation des projets. Même si M. Joyce ne pouvait les renseigner au sujet de la répartition précise des dépenses entre les frais d'administration et les coûts du programme, il a reconnu que cette question était préoccupante à deux égards. D'abord, le Secrétariat craint que dans certains cas, les fonds affectés à l'administration puissent ne pas être suffisants pour appliquer les programmes avec la diligence voulue. Par exemple, y a-t-il suffisamment de fonds pour soutenir les fonctions de vérification au niveau ministériel? Ensuite, on craint que les frais d'administration puissent être exagérés. C'est le rôle des Secteurs des programmes au Secrétariat du Conseil du Trésor d'examiner les plans de dépenses pour veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les frais d'administration et les dépenses de programme.

Toujours au sujet des projets d'assainissement environnemental, certains sénateurs ont remarqué qu'à la page 95 du *Budget supplémentaire (A) 2004-2005*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien demande une somme d'environ 45 millions de dollars au poste « évaluation, gestion et assainissement des sites fédéraux contaminés ». Ce montant s'ajoute aux 115 millions de dollars déjà dépensés au cours des dix dernières années pour assainir des sites situés sur des terres de réserve. M. Joyce a expliqué que les fonds en question sont nécessaires pour effectuer des travaux sur 15 sites fédéraux contaminés, essentiellement des mines abandonnées dans le nord du Canada. L'argent servira aussi à mener des projets d'assainissement dans des réserves où 12 autres sites potentiellement contaminés ont été recensés. Les fonds seront répartis entre les travaux nécessaires pour évaluer un site afin de déterminer s'il est ou non contaminé et d'établir son degré de contamination et la nature de la contamination. Cette évaluation doit être faite avant qu'une décision ne puisse être prise concernant la priorité relative chaque cas et le montant d'argent effectivement nécessaire pour procéder au travail d'assainissement lui-même. Par conséquent, une partie des fonds servira à financer le travail d'assainissement une fois que l'évaluation aura été faite, et une partie servira à évaluer les nouveaux sites dont l'assainissement pourrait s'avérer nécessaire.

**M. Geographic Barriers to Employment**

Some Senators were interested in the progress of the federal government's effort to remove geographic barriers to public service recruitment. Minister Alcock informed the Committee that he recently met with the President of the Public Service Commission, Ms. Maria Barrados, who is currently working on a project to address the issue of the hiring of public servants outside the Ottawa region. This project would allow for a more efficient screening of applicants, regardless of where they live.

Senators also asked whether funding was made available to remove the geographic barriers to federal public service recruitment. Mr. Joyce explained that the funding situation remains the same, in that the Public Service Commission has been funded as part of the implementation of Bill C-25. He reminded the Committee that the review of geographic barriers to public service recruitment still remains a government priority, and that it is now part of the Treasury Board President's portfolio. Mr. Joyce also told the Committee that he is not aware of any specific change in terms of the funding and that he believes the exercise remains a priority of the Public Service Commission.

**N. BSE Funding**

Some Senators expressed concern that funding from the BSE Recovery programs is not adequately assisting beef farmers. They are concerned that the $928 million program will end up in the hands of persons who are not the intended beneficiaries.

**O. Sports Development Funding**

Some Senators were interested in the $59.6 million listed under the Department of Canadian Heritage to assist Canadian athletes. Mr Joyce indicated that this was additional funding to increase participation and enhance excellence in sport to prepare for the Vancouver 2010 Olympic Games. The additional funding will go to increase the tax-free monthly allowance from $1,100 to $1,500 for senior-level athletes. That will increase the annual support from $13,200 to $18,000. The tax-free monthly allowance for developmental-level athletes will rise from $500 to $900.

**P. The United States Congressional Budget Office**

Some Senators wondered whether the quantity and quality of information available to Parliamentarians in conducting their estimates review functions could be improved if Parliament were to adopt a different process. In particular, they wanted to know if Canada could find some value in studying in the American system where a special agency — the Congressional Budget Office (CBO) — is utilized to examine the budget, to analyze alternative budget scenarios and generally to assist congressmen, senators and

**M. Obstacles géographiques à l'emploi**

Certains sénateurs ont posé des questions au sujet des progrès accomplis par le gouvernement fédéral en ce qui concerne la suppression des obstacles géographiques au recrutement dans la fonction publique. Le ministre Alcock a dit au Comité qu'il avait rencontré récemment la présidente de la Commission de la fonction publique, Mme Maria Barrados, qui travaille actuellement à un projet visant à remédier à la difficulté de recruter des fonctionnaires à l'extérieur de la région d'Ottawa. Ce projet devrait permettre une présélection plus efficace des candidats, sans égard à leur lieu de résidence.

Les sénateurs ont aussi demandé si des fonds avaient été prévus pour supprimer les obstacles géographiques au recrutement dans la fonction publique fédérale. M. Joyce a expliqué que la situation du financement demeure la même, au sens où la Commission de la fonction publique a reçu des fonds à la suite de la mise en oeuvre du projet de loi C-25. Il a rappelé au Comité que l'examen des obstacles géographiques au recrutement dans la fonction publique demeure une priorité du gouvernement et que celle-ci fait maintenant partie du portefeuille du président du Conseil du Trésor. M. Joyce a aussi souligné au Comité qu'il n'était pas au courant de changements précis en ce qui a trait au financement et qu'à son avis, le projet demeurait une priorité de la Commission de la fonction publique.

**N. Financement au titre de l'ESB**

Certains sénateurs se demandent si les fonds provenant des programmes de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB aident suffisamment les éleveurs. Ils craignent que ce programme de 928 millions de dollars ne profite finalement à des personnes qui n'en sont pas les bénéficiaires visés.

**O. Financement du développement dans le domaine du sport**

Certains sénateurs ont posé des questions au sujet du montant de 59,6 millions de dollars inscrit dans les prévisions de Patrimoine canadien pour venir en aide aux athlètes canadiens. M. Joyce a indiqué que ce montant représentait la somme supplémentaire prévue pour améliorer la participation et l'excellence dans le domaine du sport en prévision des Jeux olympiques de 2010 à Vancouver. Cette somme supplémentaire servira à faire passer l'allocation mensuelle non imposable des athlètes de niveau supérieur de 1 100 à 1 500$. Cette hausse portera le montant du soutien annuel de 13 200 à 18 000 $. L'allocation mensuelle non imposable versée aux athlètes encore en développement passera de 500 à 900 $.

**P. Congressional Budget Office des États-Unis**

Certains sénateurs se sont demandés si la quantité et la qualité des renseignements accessibles aux parlementaires au moment d'exercer leurs fonctions d'examen des prévisions budgétaires ne pourraient pas être améliorées si le Parlement adoptait un processus différent. En l'occurrence, ils ont voulu savoir si le Canada n'aurait pas avantage à examiner le système américain qui mandate un organisme spécial — le Congressional Budget Office (CBO) — pour examiner le budget, analyser les autres

congressional committees in their budget oversight functions. The CBO is completely independent of the government's own agency — the Office of Management and the Budget. Mr. Alcock responded that he would support any change that would improve the oversight capacity of the House of Commons and the Senate. He believes that the issue is similar in some ways to the issue of reporting to Parliament: Parliamentarians have a large amount of information and few resources to deal with it, and models available elsewhere, including the CBO, are often considered as a potential solution. He also believes that Parliament benefits from a great deal of competence in the Parliamentary Information and Research Service (PIRS) of the Library of Parliament which serves all Parliamentarians. He is aware that some discussions have taken place in the House of Commons on how to enhance the capacity of PIRS analysts, especially with regard to developing expertise in areas of budget analysis. However, he believes that any major change in the research capacity of Parliament will have to be driven by Parliamentarians. It is not for the government to tell Parliament how to fund itself. In his opinion, the capacity to assist MPs and Senators already exists in the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament. With a small investment of funds and perhaps the introduction of a different management system, Parliament could actually create the kind of budget analysis system that would provide the support that Parliamentarians need in their estimates review work. The Minister insisted again on the fact that this initiative would have to come from the House of Commons and the Senate, and not from the government.

scénarios budgétaires possibles et aider de façon générale les membres du Congrès, les sénateurs et les comités du Congrès à s'acquitter de leurs fonctions d'examen budgétaire. Le CBO fonctionne de façon tout à fait indépendante de l'agence gouvernementale officielle, à savoir l'Office of Management and the Budget. M. Alcock a répondu qu'il serait favorable à n'importe quel changement susceptible d'améliorer la capacité de surveillance de la Chambre des communes et du Sénat. Il croit que le problème s'apparente à certains égards à celui des rapports au Parlement : les parlementaires disposent de beaucoup de renseignements mais de peu de ressources pour en faire le tri, et les modèles en vigueur ailleurs, notamment le CBO, sont souvent considérés comme des solutions possibles. Il estime aussi que le Parlement dispose d'un riche éventail de compétences au Service d'information et de recherche parlementaires (SIRP) de la Bibliothèque du Parlement, lequel est au service de l'ensemble des parlementaires. Il sait que certaines discussions ont eu lieu à la Chambre des communes sur la façon d'améliorer la capacité des analystes du SIRP, en particulier en ce qui a trait à l'acquisition d'une expertise dans les domaines de l'analyse budgétaire. Il croit toutefois que toute modification importante de la capacité de recherche du Parlement devra être initiée par les parlementaires eux-mêmes. Ce n'est pas au gouvernement de dire au Parlement comment se financer. À son avis, les députés et les sénateurs peuvent déjà obtenir l'aide nécessaire en s'adressant au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. Avec un petit investissement de fonds et peut-être l'adoption d'un système de gestion différent, le Parlement pourrait effectivement se doter du type de système d'analyse budgétaire nécessaire pour offrir aux parlementaires le soutien dont ils ont besoin pour effectuer l'examen des prévisions budgétaires. Le ministre a insisté encore une fois sur le fait que cette initiative doit venir de la Chambre des communes et du Sénat et non du gouvernement.

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:25 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2005.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, welcome back after the Christmas break. As you are aware, this committee was created in 1919. At that time, it was the Finance committee. In 1968, its name changed to National Finance. This committee deals mainly with government expenditures, directly and indirectly, by examining the Estimates and the Supplementary Estimates and by examining bills. We also have a mandate to examine the annual report of the Auditor General. This committee is particularly interested in issues relating to accountability, transparency and parliamentary oversight. For that reason, we are delighted to have before us tonight's witnesses. Tonight's meeting will deal with the foundations. Since 1997, the federal government has transferred approximately $9.1 billion in public funds to foundations and endowments. This is an issue of concern to this committee because it involves the transfer of very significant sums of public taxpayer money to organizations with somewhat unsatisfactory accountability to Parliament.

It has been alleged that Parliament has been excluded from the normal budgeting process, and if something goes seriously wrong, how can parliamentary committees have an opportunity to deal with it?

When she testified before this committee on November 3, the Auditor General identified several areas of concern relating to the government's practice of delegating program responsibilities to certain foundations without what she called adequate parliamentary scrutiny. This raises a number of accountability issues that continue to be of great interest to this committee.

It is with that in mind that I am absolutely delighted to welcome several witnesses to our committee here tonight. Ms. Arnold is director of the Centre for Sustainable Community Development with the Green Municipal Investment Fund; Dr. Phillipson is the president and CEO of the Canada Foundation for Innovation; and Mr. Alvarez is the president and CEO of Canada Health Infoway.

I am extremely pleased that each of you is able to attend this evening, and we look forward to hearing from you. Following that, as is our usual practice, honourable senators will have a number of questions to put to you. We look forward to your various responses.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 25 pour examiner le budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je suis heureux de vous retrouver après l'ajournement de Noël. Comme vous le savez, notre comité a été créé en 1919. À l'époque, il s'appelait le Comité des finances. En 1968, il est devenu le Comité des finances nationales. Il s'occupe essentiellement des dépenses du gouvernement, directement et indirectement, en examinant les prévisions budgétaires et le budget des dépenses supplémentaire et en étudiant des projets de loi. Nous sommes aussi chargés d'examiner le rapport annuel du vérificateur général.

Notre comité s'intéresse particulièrement à des questions liées à la reddition de comptes, à la transparence et à la surveillance parlementaire. C'est pourquoi nous sommes très heureux d'accueillir nos témoins d'aujourd'hui. Notre réunion de ce soir va porter sur les fondations. Depuis 1997, le gouvernement fédéral a transféré environ 9,1 milliards de dollars de fonds publics à des fondations. C'est une question qui préoccupe notre comité car il s'agit de transferts de montants d'argent public considérables à des organisations qui ne rendent pas de comptes vraiment satisfaisants au Parlement.

On a dit que le Parlement était exclu du processus budgétaire normal, et dans ce cas si quelque chose ne va pas, que peuvent faire les comités parlementaires?

Lors de sa comparution devant le comité le 3 novembre, la vérificatrice générale a souligné plusieurs domaines de préoccupation concernant la pratique du gouvernement qui consiste à déléguer les responsabilités des programmes à certaines fondations sans exiger en contrepartie ce qu'elle appelle un examen parlementaire adéquat. Cela soulève diverses questions liées à la reddition de comptes qui continuent d'intéresser beaucoup notre comité.

C'est dans cette optique que je suis ravi d'accueillir ce soir plusieurs témoins. Mme Arnold est directrice du Centre pour le développement des collectivités au sein du Fonds d'investissement municipal vert; M. Phillipson est président-directeur général de la Fondation canadienne pour l'innovation, et M. Alvarez est président et chef de la direction d'Inforoute Santé du Canada.

Je suis très heureux que vous ayez pu venir nous rencontrer ce soir, et nous avons hâte de vous écouter. Ensuite, comme d'habitude, les sénateurs pourront vous poser des questions. Nous sommes impatients de connaître vos réponses.

First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*
The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, February 2, 2005

**Issue No. 6**

**Seventh meeting on:**

Main Estimates 2004-05

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2005

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*
L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 2 février 2005

**Fascicule n° 6**

**Septième réunion concernant :**

Le budget principal des dépenses 2004-2005

Y COMPRIS :
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)